

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 242.961 du 16 novembre 2018

A. 218.706/XV-3043

En cause : **la société anonyme IMMOCOBEL,**
ayant élu domicile chez
M^e David RENDERS, avocat,
rue du Concours 1
1170 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric DE MUYNCK, avocat,
Galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 mars 2016, la s.a. IMMOCOBEL demande l'annulation "du «Schéma directeur pour le Quartier de la Gare de Bruxelles-Midi» adopté par la partie adverse le 14 janvier 2016".

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 octobre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 novembre 2018.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Emmanuelle GONTHIER, *loco* M^e David RENDERS, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e Andrzej TRYBULOWSKI, *loco* M^e Frédéric DE MUYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

La requérante est propriétaire d'un immeuble situé rue de France, 97-99-101 et du terrain non bâti contigu situé rue Charles Parenté, 13, à Anderlecht. Ce bien est classé par le Plan régional d'affectation du sol (PRAS) en zone de forte mixité, le long d'un espace structurant. Il n'est compris dans le périmètre d'aucun Plan particulier d'affectation du sol (P.P.A.S.) en vigueur et ne fait l'objet d'aucune mesure de protection patrimoniale.

Le plan régional de développement (P.R.D.) adopté par l'arrêté du 12 septembre 2002 et validé avec effet à sa date d'entrée en vigueur par l'ordonnance du 2 décembre 2004 contient notamment ce qui suit :

" La Région se propose de recourir dans un certain nombre de situations à des schémas directeurs.

Le schéma directeur préfigurera les grandes tendances d'aménagement ou de réaménagement d'un territoire pour lequel le recours à un PPAS s'avérerait insuffisant pour définir des programmes portant sur des zones relativement vastes.

Le schéma directeur n'a pas pour vocation de se substituer aux outils et plans existants à valeur réglementaire.

De tels schémas tracent le contour précis d'une zone-levier et déterminent les principales options d'intervention qui y seront développées, ainsi que les moyens requis.

Le Gouvernement désigne un auteur de projet qu'il charge de l'élaboration du schéma. Il désigne également un comité d'accompagnement qui regroupe l'ensemble des acteurs intéressés comprenant notamment les communes concernées.

Le résultat de l'étude est soumis à une consultation publique et, ensuite, à la Commission Régionale de Développement. Le schéma directeur est adopté par le Gouvernement après avis de la Commission Régionale de Développement.

Ces schémas, s'ils sont dépourvus de force obligatoire et de valeur réglementaire, permettront une meilleure coordination entre les différents acteurs concernés et une identification plus précise des outils urbanistiques existants, appelés à intervenir dans la réalisation de ces schémas (PPAS, permis d'urbanisme d'ensemble, permis de lotir, RCU, expropriations, ...).

Ils s'appliqueront dans le cadre de zones dont l'aménagement est jugé prioritaire.

C'est sur les zones délimitées par des schémas directeurs dans le PRD, ainsi que celles qui le seraient ultérieurement, que les moyens publics pourront être dirigés par priorité, selon les orientations définies par le PRD" (Moniteur belge, 15 octobre 2002, pp. 46.906 et 46.907).

Le 12 juillet 2012, le gouvernement décide de "lancer un schéma directeur Midi permettant le développement d'une stratégie régionale de nature à encadrer les réflexions et projets en cours".

Il adopte, le 14 janvier 2016, le schéma directeur pour le quartier de la Gare de Bruxelles-Midi. Il s'agit de l'acte attaqué. Selon ce schéma, le bâtiment et le terrain non bâti dont la requérante est propriétaire sont repris dans une zone de parc métropolitain.

IV. Recevabilité

IV.1. Argumentation de la partie requérante

La requérante justifie la recevabilité du recours en exposant que le fondement légal du schéma directeur se trouve dans le P.R.D., dont elle cite plusieurs passages. Elle expose qu'il s'en déduit que la partie adverse a décidé de l'adoption d'un schéma directeur dans ces zones, comme un outil de planification et de programmation urbanistique, au même titre que les plans d'aménagement du territoire et règlements d'urbanisme prévus par le CoBAT, un instrument de négociation entre les propriétaires et un outil d'engagement des pouvoirs publics. Elle relève que selon le P.R.D., le schéma directeur préfigure le contenu des P.P.A.S. et que les moyens publics seront dirigés par priorité sur la mise en œuvre de tels schémas. Elle observe que le P.R.D. établit également la procédure d'adoption des schémas directeurs, qu'elle résume.

Selon elle, l'acte attaqué est un acte réglementaire et, à tout le moins, un acte administratif au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'État. Elle cite la jurisprudence du Conseil d'État et conclut que celle-ci "est établie en ce sens qu'un

plan d'aménagement du territoire dont la valeur indicative est proclamée par la norme qui l'institue peut néanmoins revêtir une portée réglementaire ou, à tout le moins, constituer un acte administratif causant grief s'il classe en zone *non-aedificandi* des parcelles inscrites en zone bâissable par des plans d'aménagement réglementaires et être, de ce fait, soumis au contrôle de légalité du Conseil d'État". Elle invoque notamment, à propos du P.R.D. bruxellois, l'arrêt n° 73.500, du 6 mai 1998, et à propos des plans communaux de développement (P.C.D.) bruxellois, l'arrêt n° 176.532, du 8 novembre 2007; concernant le schéma de structure communal wallon, les arrêts n° 222.247 du 24 janvier 2013 et n° 230.473 du 11 mars 2015; concernant les rapports urbanistique et environnementaux wallons, notamment l'arrêt n° 209.810 du 16 décembre 2010.

S'agissant du schéma directeur en général, elle soutient qu'il constitue un acte réglementaire, parce qu'il s'agit d'un acte abstrait, impersonnel et général. Quant au schéma directeur litigieux, elle relève qu'il "se présente comme le cadre réglementaire de la délivrance des permis d'urbanisme et de l'établissement des P.P.A.S., qui s'imposent, tant à la Région qu'aux communes de Saint-Gilles et d'Anderlecht et ce, à partir de son adoption par la partie adverse", qu'il "prétend, également, encadrer les négociations entre les «partenaires privés», à savoir les propriétaires et promoteurs" et qu'il encadre de façon prioritaire la distribution des moyens publics. Subsidiairement, à supposer que le schéma directeur attaqué ne constitue pas un acte réglementaire, elle considère qu'il constitue un acte administratif qui cause grief à la requérante puisqu'il est défini par le législateur comme un document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement durable qui détermine, notamment, les objectifs d'aménagement selon des priorités, les exprime sous forme cartographiée et détermine aussi les implantations des équipements et infrastructures, et les modalités d'exécution des mesures d'aménagement. Elle affirme que le législateur a formalisé avec soin sa procédure d'élaboration et que l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement requiert et organise, en outre, une évaluation environnementale préalable.

À son sens, le schéma directeur attaqué constitue la directive que l'autorité administrative s'est fixée pour l'avenir et dont elle ne peut se départir qu'à certaines conditions, de sorte qu'il constitue un principe qui s'impose à la partie adverse. Elle considère qu'il lui fait grief puisqu'il concerne directement des parcelles lui appartenant. Elle affirme que le schéma directeur attaqué remet en cause la valeur patrimoniale de son immeuble et de son terrain, qui ne sont plus susceptibles d'être vendus, ainsi que la possibilité d'obtenir un permis d'urbanisme

relatif à la rénovation, la transformation ou la réaffectation de son immeuble ou à la construction de son terrain.

En réplique, la requérante fait valoir que comme le P.R.D. et les P.C.D., le schéma directeur relatif à une zone-levier conditionne l'octroi des aides publiques. Selon elle, pour ce motif déjà, il revêt une portée réglementaire même si le P.R.D. proclame sa valeur indicative, tout comme les articles 21 et 38 du CoBAT affirment la valeur prétendument indicative du P.R.D. et des P.C.D.. Elle rappelle que la jurisprudence du Conseil d'État reconnaît le P.R.D. comme un instrument à valeur réglementaire et ajoute qu'il a été consolidé par l'ordonnance du 2 décembre 2004 "portant validation de l'arrêté du 12 septembre 2002 arrêtant le plan régional de développement de la Région de Bruxelles-Capitale" et revêt, dès lors, une valeur législative.

Elle développe par ailleurs la comparaison entre le schéma directeur litigieux, d'une part, et le schéma de structure communal et le rapport urbanistique et environnemental wallons, d'autre part. Selon elle, il s'agit

- de trois instruments de planification dont les textes proclament la valeur indicative,
- "d'actes abstraits susceptibles d'application future dans un nombre illimité d'espèce, applicables sans distinction de personne, qui expriment des lignes directrices et des options pouvant présenter le caractère de la généralité dans leur champ d'application",
- de documents "d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement territorial et [qui] détermine[nt] les objectifs d'aménagement selon des priorités, ces objectifs étant exprimés sous forme cartographiée déterminant des implantations, des affectations, des modalités d'exécution et des mesures d'aménagement",
- d'actes qui expriment "le sens que doit en principe avoir une décision ultérieure qui s'inscrit dans son champ d'application",
- d'actes qui aboutissent au terme d'une procédure stricte d'élaboration.

Elle réfute l'argument selon lequel les prescriptions du schéma directeur devraient être traduites dans un P.P.A.S. pour produire des effets juridiques, puisque, d'une part, le P.R.D. prévoit que les aides publiques ne pourront être octroyées que dans le respect des prescriptions des schémas directeurs qui exécutent les zones-levier, et, d'autre part, les autorités qui délivrent les permis d'urbanisme et d'environnement devront s'expliquer si elles s'écartent des prescriptions des schémas directeurs. Elle conteste également le parallèle établi par la partie adverse avec une circulaire administrative, dès lors que le P.R.D. tel que validé par le législateur

bruxellois distingue expressément le schéma directeur (Priorité 5, point 1.2.6) de la circulaire (Priorité 5, point 1.2.7).

À titre subsidiaire, elle sollicite, par souci de sécurité juridique, que s'il était considéré que l'acte ne lui fait pas grief, il soit néanmoins annulé, de sorte que personne ne puisse avoir égard à l'inscription du bien concerné dans une zone de parc métropolitain, alors même qu'il est inscrit en zone constructible par l'ensemble des plans d'aménagement ayant une portée législative, réglementaire et indicative qui lui sont applicables. Elle relève qu'à suivre la thèse de la partie adverse, cette annulation ne lui causerait aucun tort, puisque l'acte entrepris serait dépourvu de tout effet juridique et de toute portée, mais qu'en revanche cette annulation permettrait, d'éviter toute ambiguïté quant à l'affectation de droit de l'immeuble et du terrain qui lui appartiennent.

Dans son dernier mémoire, la requérante répète son argumentation et considère que le schéma directeur est tout aussi précis qu'un schéma de structure en droit wallon, voire davantage, et qu'il importe peu qu'il ne soit pas susceptible d'annulation par le gouvernement ni qu'il ne soit pas visé par le CoBAT lui-même, puisqu'il est consacré par le P.R.D. Elle souligne que l'acte attaqué détermine sans ambiguïté le sort que la partie adverse entend réserver à ses biens, intégrés dans un parc métropolitain, et que les P.P.A.S. à adopter devront se conformer à cette option d'aménagement pour recevoir l'approbation de la partie adverse. Elle estime, en substance, que l'acte attaqué ne laisse aucune latitude aux communes concernées et que, comme les dispositions de schémas de structure qui ont été jugées susceptibles de recours, il inscrit en zone *non aedificandi* des terrains qui sont constructibles au regard des plans d'aménagement réglementaires en vigueur. Elle déduit des termes du schéma directeur lui-même qu'il constitue le cadre réglementaire de la délivrance des permis d'urbanisme et de l'établissement des P.P.A.S. ainsi que des négociations entre les partenaires privés. Elle indique que par sa décision du 4 octobre 2016, la commune d'Anderlecht n'a accueilli sa demande de permis d'urbanisme relative à l'aménagement d'un parking sur son terrain de la rue Charles Parenté, que pour une durée limitée de quatre ans, au motif que ce projet ne pouvait être autorisé qu'à titre transitoire parce qu'il "ne permet pas de répondre à la problématique de la restructuration urbaine aux abords de la gare du Midi".

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Sont seuls susceptibles d'être annulés par le Conseil d'État, sur la base de l'article 14, § 1^{er}, de ses lois coordonnées, les actes juridiques unilatéraux accomplis par les autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes.

L'acte dont le Conseil d'État peut connaître est celui qui modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine.

Aucune disposition du CoBAT ne prévoit l'existence de schémas directeurs. Ceux-ci ne sont visés que par les passages précités du P.R.D., qui, aux termes de l'article 21 du CoBAT, n'a lui-même qu'une valeur indicative. Ces dispositions décrivent le schéma directeur comme un instrument de "conciliation des objectifs et des attentes des différents acteurs", qui "n'a pas pour vocation de se substituer aux outils et plans existants à valeur réglementaire". Lors de l'adoption de l'ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, le législateur régional a consacré l'existence d'un nouvel instrument de planification territoriale, le plan d'aménagement directeur, dont le contenu présente des analogies avec celui des schémas directeurs. Il n'a cependant conféré aucune valeur juridique aux schémas adoptés avant l'entrée en vigueur de cette ordonnance.

Aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit que des aides publiques devraient être réservées aux projets conformes aux prévisions d'un schéma directeur. Le P.R.D. lui-même n'aborde ce sujet que sur le mode d'une recommandation imprécise, puisqu'il indique : "C'est sur les zones délimitées par des schémas directeurs dans le P.R.D., ainsi que celles qui le seraient ultérieurement, que les moyens publics pourront être dirigés par priorité, selon les orientations définies par le P.R.D.".

Contrairement au schéma communal de structure (aujourd'hui, schéma de développement local) et au rapport urbanistique et environnemental (aujourd'hui, schéma d'orientation local), dont l'adoption est encadrée par le droit wallon, les schémas directeurs ne sont prévus par aucune disposition législative ou réglementaire à valeur obligatoire en droit bruxellois. Ils ne se voient attacher aucune portée juridique et ne peuvent donc revêtir qu'une valeur purement indicative. Il s'agit uniquement de déclarations d'intention ou d'orientation qui préparent l'adoption d'un P.P.A.S. et qui ne lient pas l'autorité. La conformité ou la non-conformité d'un projet aux prévisions du schéma directeur ne pourrait constituer un motif propre de décisions relatives à des demandes de permis, ces prévisions ne pouvant y être mentionnées que comme une explication de la manière dont l'autorité apprécierait, dans le cas d'espèce, le bon aménagement des lieux.

Le contenu de l'acte attaqué et la manière dont il se présente ne démentent pas cette conclusion. Il se définit notamment comme "un document ouvert, évolutif et actualisé régulièrement" (page 8) L'auteur du document précise que celui-ci "ne constitue pas un plan, au sens où on l'entend, il s'inscrit dans un

processus qui accompagne le projet de transformation de la gare comme celle du quartier dans une temporalité longue de 10 ans." (page 7) et il ajoute que "devront être mis en place les outils qui permettront de cadrer la mise en œuvre du schéma directeur ainsi que les outils de gestion correspondants (P.P.A.S., concept habitant, cercle de qualité architecturale, société de gestion des espaces publics etc.)" (page 9). Le schéma distingue un "état 1" (première phase) correspondant aux projets destinés à s'accomplir avant 2020, et l'état 2 (seconde phase) dont "le terme prévisionnel est à l'horizon de 2025" (page 9).

L'arrêté par lequel le gouvernement a approuvé le schéma directeur s'accompagne d'un arrêté relatif à la mise en œuvre de l'état 1 (première phase) de celui-ci par un plan particulier d'affectation du sol "Quartier de la gare du Midi". Simultanément, le gouvernement a chargé le ministre-président de "poursuivre les contacts avec les opérateurs publics et privés dans la zone, notamment la S.N.C.B., en vue de l'élaboration de l'état 2 du schéma directeur et de la mise en œuvre du schéma directeur, dans l'intérêt du fonctionnement optimal de la gare comme dans l'intérêt de l'insertion du quartier dans la ville". Aucun élément du dossier administratif ne permet dès lors de conclure que l'intention de l'auteur de l'acte aurait été de doter le schéma directeur d'une valeur dépassant celle d'une déclaration d'intentions.

Il n'y a pas lieu de faire droit à la demande, formulée subsidiairement par la requérante, d'annuler l'acte attaqué par souci de sécurité juridique. Rien n'interdit à une autorité administrative d'établir une ligne de conduite, même en dehors de tout cadre légal, pour autant que cette ligne de conduite ne soit pas obligatoire, c'est-à-dire ne l'exonère en rien de l'examen individuel de chaque cas qui lui est soumis et qu'elle ne s'estime pas liée par cette ligne de conduite au point de ne pouvoir s'en départir à l'occasion de l'examen de chaque cas. L'acte attaqué demeure dans ces limites.

L'acte attaqué ne modifiant pas l'ordonnancement juridique, le recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le seize novembre deux mille dix-huit, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.